



## Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review

54 | 2020

Enseignement supérieur dans les Afriques : le temps des réformes

---

# La fabrique des politiques de l'enseignement supérieur au prisme des carrières professionnelles des experts : réflexions à partir de l'Afrique de l'Est

Olivier Provini

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/eastafrica/1147>

### Éditeur

IFRA - Institut Français de Recherche en Afrique

### Référence électronique

Olivier Provini, « La fabrique des politiques de l'enseignement supérieur au prisme des carrières professionnelles des experts : réflexions à partir de l'Afrique de l'Est », *Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review* [En ligne], 54 | 2020, mis en ligne le 30 juin 2020, consulté le 19 novembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/eastafrica/1147>

---

Ce document a été généré automatiquement le 19 novembre 2020.

Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review

---

# La fabrique des politiques de l'enseignement supérieur au prisme des carrières professionnelles des experts : réflexions à partir de l'Afrique de l'Est

Olivier Provini

---

## NOTE DE L'AUTEUR

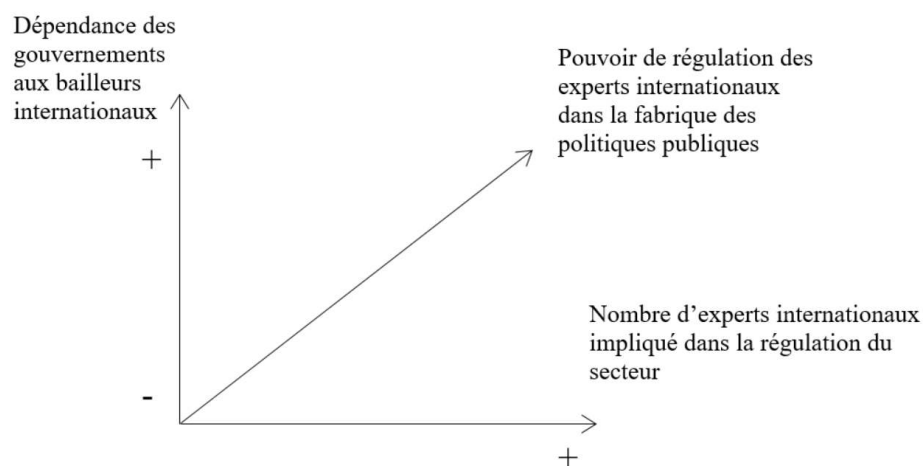
Cet article est issu d'une communication présentée lors du séminaire du Centre de recherches internationales de Sciences Po Paris, « L'analyse de l'action publique ailleurs : la sociologie de la circulation des élites au service de l'expertise », co-organisé avec L. Louer et H. Thiollet le 29 mai 2017.

- 1 Depuis la fin des années 1980, les établissements publics et privés d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est ont été l'objet, à des rythmes différents, de nombreuses mutations. Que ce soit l'introduction progressive d'étudiants payant eux-mêmes leurs frais de scolarité, l'implémentation au sein des universités de nouveaux modes de gouvernance repris du secteur privé ou encore les projets d'harmonisation et de reconnaissance des diplômes entre les pays (Johnstone 2004 ; Mamdani 2007 ; Charton et Owuor 2008 ; Marcucci et al. 2008 ; Alemu et al. 2010a, 2010b ; Pillay 2010 ; Bugwabari et al. 2012 ; Provini 2015, 2016), l'ensemble de ces réformes s'inscrit dans un contexte international de circulation des modèles et des politiques publiques entre le Nord et le Sud et au sein du Sud (Darbon 2009 ; Delpeuch 2009 ; Hassenteufel et De Maillard 2013). Partout – et l'Afrique de l'Est ne fait exception –, des référentiels (Muller 2000, 2005) communs d'action publique, c'est-à-dire des représentations de la réalité qui donnent du sens à une politique publique, se diffusent et encadrent les représentations des problèmes et des solutions du secteur de l'enseignement supérieur. En effet, comme

l'explique Christine Musselin en s'appuyant sur les travaux de John Meyer et Brian Rowan, « on peut repérer au niveau international des scripts, c'est-à-dire des prescriptions normatives qui circulent dans l'environnement institutionnel des universités et énoncent les propositions légitimes, les normes, les standards que les établissements et les gouvernements doivent adopter s'ils veulent paraître rationnels et efficaces » (Musselin 2008 : 15). Ce constat rejoint l'un des résultats empiriques de nos recherches en Afrique de l'Est : celui d'un très fort consensus dans la représentation des problèmes de l'enseignement supérieur et des solutions disponibles (Provini 2015). La plupart des acteurs du secteur dans la région – personnel politique, bailleur, administrateur, enseignant et étudiant – tiennent des discours similaires sur les réformes passées, en cours ou à entreprendre. En effet, ils ont généralement une représentation analogue des problèmes – à savoir, l'absence de maîtrise de l'expansion des effectifs, la faiblesse de l'investissement public eu égard à la croissance du nombre d'étudiants ou le manque d'établissements publics et privés – mais ils partagent également, et peut-être plus étonnamment, des croyances communes sur les « bonnes » réformes à entreprendre : mise en marché du secteur, diversification de l'offre universitaire ou encore adaptabilité de l'offre universitaire au marché de l'emploi.

- 2 Dans la littérature scientifique spécialisée sur les recompositions des systèmes universitaires africains – encore largement déconnectée des débats structurants la sociologie de l'éducation et la science politique, comme le rappelle l'introduction du dossier –, la circulation de ces référentiels communs d'action publique a généralement été imputée au poids des recommandations et des prescriptions des experts des organisations internationales. Cet argument, plus souvent asséné que réellement démontré, demeure en filigrane de la majorité des études sur les transformations des systèmes universitaires en Afrique. Aussi, la nature comparable du design des réformes universitaires sur le continent serait le résultat de l'influence et du poids de l'expertise internationale – notamment de la Banque mondiale et des impacts des programmes d'ajustement structurel à partir de la fin des années 1980 (Alexander 2001 ; Banya Elu 2001 ; Brock-Utne 2003 ; Mamdani 2007). Pour le dire autrement, en proposant une hypothèse plus théorique qui demande à être validée de manière systématique, la dépendance financière des gouvernements sur le continent africain engage mécaniquement une dépendance à l'expertise internationale dans la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur. En effet, la littérature tend à défendre une hypothèse en filigrane qui établit un lien entre l'économie politique d'un gouvernement et le rôle des experts internationaux dans le processus des politiques publiques : plus un gouvernement est dépendant de l'aide internationale, plus le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques est déterminant. Nous pouvons ainsi représenter cette hypothèse par une figure mettant en relation la structure de l'économie politique d'un gouvernement et le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques (figure n° 1).

**Figure n° 1.** Mise en hypothèse des résultats de la littérature : le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques au regard de la variable de l'économie politique des gouvernements



Structure de l'économie politique des gouvernements	Rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques
Forte dépendance des gouvernements aux bailleurs internationaux	Rôle déterminant des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques
Faible dépendance des gouvernements aux bailleurs internationaux	Rôle mineur des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques

- 3 L'enjeu de l'article est de proposer une discussion de cette hypothèse, sur la base de recherches effectuées en Afrique de l'Est sur la transformation des systèmes universitaires entre la fin des années 1980 et le début des années 2010<sup>1</sup>. L'objectif n'est pas tant de présenter une étude exhaustive sur cette relation entre l'économie politique, l'expertise et les politiques publiques que de mettre en débat quelques premiers résultats qui, nous semble-t-il, enrichissent la recherche sur les mutations de l'enseignement supérieur en Afrique et permettent d'engager des discussions avec les travaux sur le rôle de l'expertise dans le processus des politiques publiques au Nord et au Sud. Pour ce faire, nous posons deux questionnements complémentaires sur le rôle des experts dans la fabrique des politiques d'enseignement supérieur. Premièrement, nous mettons l'accent sur la trajectoire professionnelle des experts<sup>2</sup> internationaux qui participent à la circulation des référentiels communs d'action publique : qui sont ces experts « internationaux » qui participent à la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur dans la région ? Quels sont leurs liens avec les organisations internationales ? Quelles sont leurs trajectoires ? Composent-ils un groupe homogène ? Et peut-on dégager des caractéristiques communes à ces experts ? À partir de ces données sociologiques, nous nous interrogeons, à partir d'une étude de cas dans la région, sur le rôle effectif des experts dans le processus de politique publique : quand bien même un gouvernement dépend fortement de l'aide internationale et du poids des experts internationaux, ces derniers ont-ils pour autant un rôle déterminant dans la fabrique des politiques publiques ? Ces experts sont-ils contrariés, dans la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur, par d'autres acteurs (politiques) ? Si oui,

observe-t-on un brouillage des frontières entre l'expertise et le politique, permettant de réinterroger la validité de cette catégorie de l'expertise et de l'hypothèse posée initialement ?

- 4 Nos résultats démontrent que les experts qui participent à la circulation des référentiels et des cadres d'interprétation dominants forment une communauté épistémique où les experts partagent des caractéristiques relativement similaires. Cette communauté épistémique est le résultat des opportunités professionnelles et des carrières d'universitaires est-africains qui perçoivent le secteur de l'enseignement supérieur comme une opportunité pour capitaliser des ressources sociales, économiques et de savoir. Ce résultat nuance l'hypothèse que la circulation des politiques de l'enseignement supérieur résulterait unanimement des programmes d'ajustement structurel et du poids de la dépendance des gouvernements vis-à-vis des organisations financières internationales. Deuxièmement, malgré la présence de cette expertise dans la région de l'Afrique de l'Est, nous pouvons émettre quelques réserves quant au rôle effectif et systématique des experts dans la fabrique de l'action publique. Notre étude de cas sur le Burundi, où la réforme de l'enseignement supérieur s'aggrave à la problématique de la formation des élites tutsi et hutu en situation de post-conflit, nous rappelle que le rôle des experts est également déterminé par la politisation du secteur, c'est-à-dire par la capacité des acteurs politiques à réguler un secteur d'action publique. Cette étude de cas nous permet ainsi de proposer une nouvelle hypothèse en conclusion – qui demande à être testée systématiquement – articulant le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique au regard de la politisation du secteur. Ce papier s'organise en deux temps : tout d'abord, nous présentons une prosopographie d'experts qui structurent la régulation du secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. Nous discutons, dans une deuxième partie, le rôle des experts dans la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur à travers l'étude de cas d'une réforme au Burundi. Les données présentées ne prétendent pas épuiser cette question du rôle de l'expertise dans la fabrique des politiques publiques dans la région. Nous le verrons, cette catégorie d'expert pose question, ne serait-ce que par sa porosité avec d'autres catégories socio-professionnelles. De plus, l'étude de cas présentée dans la deuxième partie du papier n'est en rien représentative des configurations en Afrique de l'Est. Mais il nous semble important de présenter ce croisement entre nos données régionales et monographiques puisque ces deux échelles donnent à voir des résultats parfois ambivalents mais complémentaires sur le rôle des experts dans les réformes universitaires.

## **Trajectoires de quelques experts de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est : ce que peuvent nous apprendre les carrières professionnelles sur l'action publique**

- 5 Cette première partie a pour objectif d'identifier quelques trajectoires d'experts en Afrique de l'Est afin, d'une part, de dégager quelques caractéristiques communes à partir de notre échantillon et, d'autre part, de déconstruire la catégorie d'« expert » à partir de nos résultats. En effet, l'enjeu pour notre cas d'étude est de définir certaines spécificités communes de ces experts en fonction de leurs trajectoires professionnelles,

des postes qu'ils ont occupés ou encore des formations qu'ils ont effectuées. Les experts identifiés – et pour la très grande majorité rencontrés – ne permettent en rien de constituer une étude exhaustive de l'ensemble des experts est-africains ayant participé au processus de réformes universitaires entre la fin des années 1980 et le début des années 2010. Il s'agit plutôt de repérer des trajectoires biographiques qui ne prétendent pas à la représentativité de la catégorie d'« expert » mais qui nous autorisent à mettre l'accent sur les carrières professionnelles de certains acteurs identifiés et d'expliquer la formation d'un groupe relativement homogène en termes de vision du monde (Genieys et Hassenteufel 2012). Afin de construire notre échantillon d'individus qui participent à la circulation des référentiels dominants sur le secteur, nous avons utilisé les données collectées lors d'entretiens semi-directifs ainsi que des informations biographiques disponibles dans la presse, au sein des organisations professionnelles et dans certains ouvrages biographiques rédigés par les acteurs eux-mêmes. Nous avons également eu recours à deux procédés classiques de la sociologie des élites pour identifier ces experts. Une méthode réputationnelle permettant, sur la base des entretiens semi-directifs, de repérer quels sont les acteurs qui reviennent régulièrement dans les discours des enquêtés. Et une méthode relationnelle mettant en exergue certaines interactions informelles tout en repérant les lieux de rencontre et de socialisation (Genieys 2011 : 24 et suivantes).

- 6 Pour désigner ces experts dans le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, nous utilisons le concept d'« acteur-passerelle »<sup>3</sup> (Provini 2016). Ce concept insiste, d'une part, sur la dimension spatiale hybride de ces experts qui sont parties prenantes dans plusieurs systèmes d'action et de sens et sont en relation les uns avec les autres. Il souligne, d'autre part, l'imbrication nationale et internationale de l'apprentissage qui stimule la circulation du référentiel dominant sur le secteur, puisque ces experts en sont les principaux opérateurs et récepteurs sur le marché de l'import-export des savoirs et de l'expertise (Dezalay et Garth 2002 : 35). La convergence des parcours professionnels, la participation à des conférences internationales, des formations communes, des workshops et des programmes de recherche sont autant d'espaces de socialisation et de formation entre pairs, de mises en réseaux des professionnels qui contribuent à la construction d'une « communauté épistémique » (Haas 1992). Pour définir ce concept, nous reprenons la synthèse de Denis Saint-Martin qui explique qu'« une communauté épistémique forme un réseau d'experts qui partagent des valeurs et des grilles d'analyse communes et qui appréhendent, de façon identique, la résolution des problématiques. Ces communautés sont constituées d'acteurs qui gravitent autour d'institutions internationales [...] tout en étant en étroite interaction avec des gouvernements nationaux. Ces experts, qui contribuent à la production de cadres cognitifs et de discours internationaux, sont à la fois publics (chercheurs universitaires) et privés (consultants) » (Saint-Martin 2010 : 272). Trois caractéristiques de cette définition sont utiles pour caractériser les experts est-africains : premièrement, la capacité des experts au sein du réseau à produire des référentiels communs d'action, c'est-à-dire des représentations communes des problèmes et des solutions ; deuxièmement, la mobilité des experts entre des institutions internationales et des gouvernements nationaux ; troisièmement, la mobilité des experts entre la recherche universitaire et la consultance.
- 7 À partir de la base de données constituée – prenant en compte la temporalité des carrières des experts du secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est –, nous

avons construit un tableau récapitulatif regroupant les informations récoltées (figure n° 2). Nous avons divisé ces groupes d'expert en trois catégories : les experts qui n'ont pas obtenu de postes nationaux (groupe 1), les experts ayant des postes dans l'administration publique au niveau national (groupe 2) et les experts qui se sont internationalisés (groupe 3). Nos données empiriques en Afrique de l'Est illustrent ainsi que s'est constituée depuis la fin des années 1980 une catégorie d'experts spécialisés sur le secteur de l'enseignement supérieur. Ces experts regroupent majoritairement des universitaires est-africains car leur connaissance extensive du secteur leur offre de formidables opportunités professionnelles et économiques, notamment pour compléter leur salaire d'enseignant-chercheur. Nous pouvons donc formuler un premier résultat : si certaines représentations, pratiques et réformes universitaires se ressemblent et se standardisent, ces processus s'expliquent par la formation de ces réseaux d'experts (communauté épistémique) qui se constituent par la circulation et les objectifs de carrière de cette élite spécialisée dans le secteur de l'enseignement supérieur. Cette catégorie d'experts en Afrique de l'Est est caractérisée par une très forte circulation d'une institution à l'autre, ainsi que par le multi-positionnement de nombreux acteurs. En effet, la plupart des experts au cœur de la conception de l'action publique dans le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est font partie d'un étroit réseau d'interconnaissance.

**Figure n° 2. Les « acteurs-passerelles » en Afrique de l'Est : exemple de quelques trajectoires d'experts est-africains qui structurent la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur**

Les prénoms ont été modifiés pour conserver l'anonymat des parcours. Les données des sections « Profils et principaux postes occupés » sont présentées chronologiquement.

**GROUPE 1 : EXPERTS SANS POSTES NATIONAUX**

**Florence**

*Ouganda*

**Profils et principaux postes occupés**

- Licence de biologie à l'Université de Makerere et spécialité en éducation en master et en doctorat à Columbia University (obtention d'une bourse de la fondation américaine Carnegie)
- Maîtresse de conférences à Makerere, à l'Université de Nairobi et à l'Université Kenyatta
- Programmes de recherche sur l'enseignement de la biologie au secondaire
- Consultante indépendante pour la Banque mondiale, l'USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) et l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance), notamment sur les questions d'assurance qualité dans le secteur éducatif
- Directrice associée à la fondation américaine Rockefeller
- Représentante pour la fondation américaine Rockefeller au sein du comité de l'ADEA (Association pour le développement de l'éducation en Afrique)
- Membre du comité du PHEA (Partenariat pour l'enseignement supérieur en Afrique) des grandes fondations américaines

- Consultante indépendante sur l'éducation (enseignements primaire, secondaire et supérieur) et le développement social

#### **Principales caractéristiques**

Florence débute une carrière universitaire dans la région (Makerere, universités kényanes de Nairobi et de Kenyatta) après avoir étudié à Makerere (licence) et à l'université américaine de Columbia (master et thèse), grâce à une bourse de la fondation américaine Carnegie. Elle quitte progressivement le domaine académique et devient consultante indépendante pour plusieurs organisations internationales (Banque mondiale, USAID, UNICEF). Forte de son expertise sur l'éducation, elle devient directrice associée à la fondation Rockefeller, membre du comité du PHEA pour la région d'Afrique de l'Est et intègre plusieurs comités d'organismes spécialisés sur le secteur (notamment l'ADEA). Son parcours illustre la porosité de la frontière entre le secteur universitaire et le domaine de l'expertise. Sa trajectoire démontre également la très forte mobilité professionnelle et le cumul des positions d'expertise au sein de différents organismes (Rockefeller, ADEA et PHEA).

#### **Charles**

*Ouganda*

#### **Profils et principaux postes occupés**

- Doctorat en chimie
- Maître de conférences et professeur à l'Université de Makerere
- Vice-chancelier de l'Université de Makerere
- Directeur des programmes de recherche à l'AAU (Association des universités africaines)
- Secrétaire général de l'AAU
- Expert technique à la Banque mondiale dans le cadre du projet « World Bank Millennium Service Initiative »
- Membre de l'UNCST (Conseil national ougandais pour la science et la technologie)
- Membre du conseil de direction de la banque ougandaise Citibank
- Chancelier de l'Université de Kyambogo

#### **Principales caractéristiques**

Après avoir piloté les réformes universitaires à Makerere ayant conduit à la privatisation de l'université publique, Charles travaille comme expert à la Banque mondiale et devient secrétaire général de l'AAU. L'université ougandaise est alors construite dans plusieurs rapports de la Banque mondiale comme un modèle à exporter sur et en dehors du continent. De retour en Ouganda, il est nommé chancelier de l'Université de Kyambogo, titre essentiellement honorifique.

#### **Benjamin**

*Kenya*

#### **Profils et principaux postes occupés**

- Licence à l'Université américaine du Michigan, master et doctorat en science politique à l'Université Carleton d'Ottawa au Canada (bourses de l'agence suédoise



de développement et de la fondation américaine Rockefeller)

- Directeur de l'Institut pour les études de développement de l'Université de Nairobi
- Fondateur et directeur du think-tank « Institute of Policy Analysis and Research »
- Participation à la formation de la Banque mondiale et de la fondation américaine Carnegie sur l'enseignement supérieur « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche ! » au Ghana
- Membre du projet de recherche de l'ADEA et de l'AAU sur les institutions d'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne
- Expert pour l'organisation non-gouvernementale « Forum for African Women Educationalists »
- Expert pour la Banque mondiale, la fondation Rockefeller, la fondation Carnegie, l'AAU et l'ADEA
- Publications de nombreux ouvrages et rapports sur l'enseignement supérieur en coopération avec l'AAU, la Banque mondiale, l'ADEA et le PHEA

### Principales caractéristiques

Comme de nombreux universitaires est-africains des années 1960-1970, Benjamin bénéficie de bourses d'étude allouées par l'agence de développement suédoise et par la fondation américaine Rockefeller pour réaliser son doctorat à l'étranger. Ces bourses lui permettent d'établir de premiers contacts avec les bailleurs de fonds – très investis dans le secteur de l'enseignement supérieur. Quelques années plus tard, il travaille sur différents projets et programmes avec la Banque mondiale, les fondations Rockefeller et Carnegie, l'AAU ou encore l'ADEA. Cet important réseau de travail et de connaissances est facilité par sa position de directeur de l'Institut pour les études de développement de l'Université de Nairobi. Établi en 1965, c'est le premier institut de recherche multidisciplinaire sur le développement en Afrique subsaharienne. Il est surtout réputé pour avoir accueilli de nombreux universitaires comme James Tolbin et Joseph Stiglitz.

### Isaac

*Kenya*

### Profils et principaux postes occupés

- Formation en chirurgie en Irlande et au Nigeria
- Maître de conférences et professeur à l'Université de Nairobi
- Doyen de la faculté de médecine de l'Université de Nairobi
- Principal du collège des sciences de la santé de l'Université de Nairobi
- Adjoint du vice-chancelier en charge de l'administration et des finances de l'Université de Nairobi
- Vice-chancelier de l'UoN
- Vice-président de l'AAU
- Président de l'AAU

### Principales caractéristiques

Outre la carrière linéaire au sein de l'Université de Nairobi (doyen, principal, adjoint et vice-chancelier), le parcours d'Isaac démontre comment les postes administratifs des universités historiques est-africaines offrent aux universitaires

de nombreuses opportunités dans les organismes internationaux spécialisés sur l'enseignement supérieur comme l'AAU (vice-président puis président).

#### GROUPE 2 : EXPERTS AVEC UN POSTE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE NATIONALE

**Paul**

*Ouganda*

#### Profils et principaux postes occupés

- Licence et master à l'Université de Makerere et doctorat en histoire à l'Université de Californie de Santa Cruz
- Maître de conférences et professeur à l'Université de Makerere, l'Université de Khartoum, l'Université islamique et plusieurs postes de professeur invité au Canada et aux États-Unis (Columbia notamment)
- Expert pour le PHEA
- Directeur exécutif de l'UNCHE (Conseil national ougandais pour l'enseignement supérieur)
- Auteur de plusieurs publications sur l'enseignement supérieur en Ouganda financées par des bailleurs étrangers

#### Principales caractéristiques

Dans le paysage du conseil et de l'expertise sur l'enseignement supérieur ougandais, Paul fait office de personnage incontournable. Après une carrière académique où il enseigne dans les universités de Makerere, islamique et de Khartoum, et après plusieurs postes de professeurs invités au Canada et aux États-Unis, il devient expert pour le PHEA et directeur exécutif de l'UNCHE. Sa notoriété nationale est également renforcée par ses nombreux ouvrages, articles publiés et rapports qui conjuguent la recherche académique et l'expertise.

**James**

*Kenya*

#### Profils et principaux postes occupés

- Licence à l'Université de Nairobi, master à l'Université de Reading, doctorat à l'Université de Cambridge et post-doctorat à l'Université d'Harvard
- Responsable du département du développement foncier de l'Université de Nairobi
- Doyen de la faculté d'architecture, du design et du développement de l'Université de Nairobi
- Principal du collège d'architecture et d'ingénierie de l'Université de Nairobi
- Adjoint du vice-chancelier en charge de l'administration et des finances de l'Université de Nairobi
- Vice-chancelier de l'Université de Nairobi
- Participation à la formation de la Banque mondiale et de la fondation américaine Carnegie sur l'enseignement supérieur « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche ! » au Ghana
- Secrétaire et responsable exécutif de la CHE (Commission pour l'enseignement supérieur)

- Secrétaire permanent du Ministère de l'enseignement supérieur et des technologies

### Principales caractéristiques

Le parcours de James illustre les liens étroits qui existent entre l'université nationale historique et les postes à responsabilité nationale. Après avoir franchi progressivement l'ensemble des échelons administratifs à l'Université de Nairobi (responsable d'un département, doyen d'une faculté, principal d'un collège, adjoint du vice-chancelier, vice-chancelier) – qui le spécialise sur le secteur de l'enseignement supérieur –, il obtient un premier poste national à la commission nationale pour l'enseignement supérieur avant de se voir chargé du portefeuille ministériel de l'enseignement supérieur qui l'amène à faire de nombreuses interventions dans les conférences nationales et internationales. L'expertise que James obtient provient davantage de son expérience politique et administrative au sein de l'Université de Nairobi que de ses contacts avec des organisations internationales et des bailleurs.

### Gloria

*Tanzanie*

### Profils et principaux postes occupés

- Licence à l'Université de Dar es Salaam, master à l'Université Technique de Berlin et doctorat à l'Université de Brême
- Maîtresse de conférences et professeure à l'Université de Dar es Salaam
- Carrière administrative à l'Université de Dar es Salaam : directrice du bureau de consultance, députée du directeur dans le centre de formation d'éducation en continu, responsable du service de la comptabilité de l'École de business
- Experte dans le comité du CHET (Centre pour la transformation de l'enseignement supérieur)
- Experte pour l'Unesco dans le groupe en charge des affaires économiques et administratives
- Directrice de la planification et des finances de l'Université de Dar es Salaam
- Adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche et des échanges de la connaissance de l'Université de Dar es Salaam
- Directrice de l'enseignement supérieur au ministère pour l'éducation et de la formation professionnelle

### Principales caractéristiques

Gloria a eu une très forte mobilité professionnelle puisqu'en à peine cinq ans elle occupe les postes de directrice de la planification et des finances et d'adjointe du vice-chancelier de l'Université de Dar es Salaam avant de se voir en charge du portefeuille de l'enseignement supérieur au gouvernement. Elle représente un symbole en Tanzanie de la féminisation des postes politiques – position soutenue et saluée par les bailleurs et les organisations internationales. Son expertise sur l'enseignement supérieur (CHET, Unesco) fut acquise grâce à sa carrière administrative au sein de l'Université de Dar es Salaam.

**Alexandre***Burundi***Profils et principaux postes occupés**

- Diplôme à Sciences Po Bordeaux et doctorat en science politique à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
- Maître de conférences et professeur à l'Université du Burundi
- Cofondateur de l'Université privée du Lac Tanganyika
- Responsable des activités académiques de l'Université du Burundi
- Expert pour l'Union Africaine et l'Organisation des Nations Unies sur la mise en place de la conférence des Grands Lacs
- Expert à l'IDEC (Institut pour le développement économique)
- Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

**Robert***Burundi***Profils et principaux postes occupés**

- Doctorat en science de l'éducation à l'Université de Bordeaux
- Maître de conférences et professeur à l'Université du Burundi
- Doyen de la faculté de psychologie de l'Université du Burundi
- Conseiller du recteur de l'Université du Burundi sur les questions pédagogiques
- Vice-président du conseil d'administration de l'Université du Burundi
- Responsable de la chaire Unesco à l'Université du Burundi et expert à l'Unesco
- Ministre de l'enseignement de base
- Conseiller du Président de la République en charge des questions sur l'éducation
- Sénateur
- Membre du comité de la réforme universitaire soutenue par la coopération française

**Principales caractéristiques (Alexandre et Robert)**

Les deux profils d'Alexandre et de Robert confirment que de nombreux universitaires burundais ayant occupé des hauts postes administratifs (doyen de faculté, conseiller du recteur, responsable des activités académiques) à l'Université du Burundi obtiennent, par la suite, des responsabilités ministérielles importantes (ministres de l'enseignement supérieur et de l'enseignement de base, conseiller du président, sénateur) qui consacrent une expertise et une spécialité acquises sur les questions d'enseignement supérieur. L'expertise acquise sur l'enseignement supérieur est également valorisée dans leur implication dans la dernière réforme de l'enseignement supérieur au Burundi soutenue par la coopération française.

**GROUPE 3 : EXPERTS AVEC UN POSTE AU NIVEAU INTERNATIONAL****Samuel***Kenya***Profils et principaux postes occupés**

- Licence et master à l'Université Kenyatta et doctorat en linguistique à l'Université de Yale
- Maître de conférences et professeur aux universités de Kenyatta et d'Egerton
- Secrétaire de la Commission qui gère les prêts pour l'enseignement supérieur
- Secrétaire général de l'IUCEA (Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est)
- Membre exécutif de la CHE
- Membre du réseau de l'ANIE (Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation)

### Principales caractéristiques

Le parcours de Samuel a participé au redressement et au rayonnement de l'IUCEA pour avoir occupé le poste pendant dix ans. Par cette position, il acquiert une forte renommée régionale qui l'amène à intervenir dans de nombreuses conférences et formations pour la CHE et l'ANIE notamment.

### Patrick

Tanzanie

### Profils et principaux postes occupés

- Doyen de la faculté de science de l'Université de Dar es Salaam
- Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques de l'Université de Dar es Salaam
- Membre de la commission nationale de l'Unesco
- Participation à une formation de l'Unesco sur le management dans l'enseignement supérieur
- Participation à la formation de la Banque mondiale et de la fondation américaine Carnegie sur l'enseignement supérieur « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche ! » au Ghana
- Participation à la formation de l'Association des universités du Commonwealth sur le leadership et le changement stratégique dans l'enseignement supérieur
- Président de la COSTECH (Commission tanzanienne pour la science et la technologie)
- Membre du conseil de l'IUCEA
- Secrétaire exécutif de la Commission tanzanienne pour les universités
- Président du réseau africain de l'assurance qualité de l'AAU
- Président d'AfriQAN (Réseau africain de l'assurance qualité)
- Secrétaire exécutif de l'IUCEA

### Principales caractéristiques

Le parcours de Patrick illustre bien la forte mobilité professionnelle de certains universitaires est-africains : par son multi-positionnement institutionnel (président du COSTECH, membre de l'IUCEA, secrétaire exécutif de la commission tanzanienne pour les universités, président du réseau africain de l'assurance qualité de l'AAU et de l'AfriQAN) mais également dans ses positions locales et internationales (université de Dar es Salaam, Commission tanzanienne, IUCEA, Unesco et AAU). Enfin la trajectoire de Patrick est un excellent indicateur de l'importance prise par la procédure de l'assurance qualité en Afrique de l'Est puisqu'il s'occupe de ce réseau à l'AAU avant de devenir président de l'AfriQAN. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si son mandat à l'IUCEA est marqué par la mise

en place standardisée de procédures d'assurance qualité dans l'ensemble des services des établissements d'enseignement supérieur est-africains (recrutement, promotion, accréditation des programmes, etc.).

- 8 Cette recherche biographique permet d'identifier, à travers les parcours professionnels, quelques caractéristiques communes sur le profil des experts : c'est un homme, né entre les années 1940 et 1950, qui a généralement réalisé une spécialisation en science de l'éducation<sup>4</sup> dans un établissement d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est avant de partir à l'étranger pour le master et le doctorat, le plus souvent dans un pays anglophone. Après être retourné dans son pays de naissance, il intègre l'université historique et y occupe successivement plusieurs postes à haute responsabilité administrative (responsable d'un département, doyen d'une faculté, principal d'un collège, assistant du vice-chancelier et/ou vice-chancelier). Ses fonctions administratives, d'une part, le mettent en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds établissant des partenariats avec l'établissement et, d'autre part, l'intègrent dans un ensemble de réseaux où il participe à des conférences, des workshops et des formations sur le management et les réformes universitaires dans la région. Cet enseignant-chercheur devient ainsi progressivement un expert sur l'enseignement supérieur et il se sert de ses réseaux et groupes d'expertise (notamment l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique et le Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation) pour publier, accroître sa visibilité et capter de nouvelles ressources et capitaux (social, économique, de savoir). Fort de ses expériences et reconnu pour son expertise sur le secteur, il obtient un poste au sein d'un ministère, d'un organisme lié à l'État, d'une instance régionale et/ou internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur. Son profil d'expertise se confond ainsi avec sa position de chercheur et ses fonctions au sein de l'administration publique nationale et/ou internationale. L'échantillon constitué nous révèle ainsi quelques résultats stimulants pour penser l'action publique et les mutations du secteur. L'expertise sur l'enseignement supérieur dans la région est captée par des universitaires est-africains qui sont investis, sur le temps long, dans de nombreux travaux d'expertise et qui se consacrent, en dehors de leur enseignement, à capter des appels d'offres et à investir des organismes étrangers. Ils partagent des expériences professionnelles communes, maîtrisent des savoirs similaires et revendiquent une très forte proximité avec le secteur universitaire qui légitime leur expertise. Certains universitaires quittent le domaine académique (groupe 1) pour se consacrer entièrement à l'expertise. D'autres poursuivent leur carrière académique, effectuent des travaux d'expertise et, fort de leur renommée sur le secteur, captent des postes dans l'administration publique au niveau national (groupe 2) et international (groupe 3). Certains universitaires acquièrent une expertise sur l'enseignement supérieur grâce à leur fonction au sein de leur établissement (via les différents postes administratifs occupés), ce qui leur permet de s'engager dans des carrières politiques (ministres). D'autres disposent d'une compétence sur l'enseignement supérieur grâce à des contrats et des positions acquises directement au sein d'organismes d'expertise. Dans le champ des réformes universitaires en Afrique de l'Est, les experts sont le point de rencontre entre le monde des organisations internationales, des bailleurs, des gouvernements et celui des universités.
- 9 Ces experts reprennent à leur compte le référentiel marchand du secteur de l'enseignement supérieur et participent à reconstruire le rôle et les missions de

l'université publique. Leurs trajectoires sont le résultat des opportunités professionnelles : ces universitaires est-africains perçoivent le secteur de l'enseignement supérieur comme un formidable tremplin pour capter de nouveaux postes aux niveaux national et international. Ce résultat tend à nuancer l'hypothèse selon laquelle la circulation des politiques de l'enseignement supérieur résulterait du poids de la dépendance des gouvernements vis-à-vis des organisations financières internationales. Plutôt, la circulation de l'expertise universitaire serait la conséquence de la stratégie et de la trajectoire de ces experts, cumulant des capitaux et des ressources politiques comme économiques. Les engagements professionnels participeraient au processus de socialisation entre pairs et favoriseraient la circulation et le partage d'idées et de pratiques communes. Le second résultat, que nous testerons plus en détail dans la deuxième partie, est la proximité qui existe entre les champs de l'expertise et du politique. De nombreux experts spécialisés sur le secteur de l'enseignement supérieur ont obtenu des postes dans l'administration publique nationale, certains ayant même été ministres de l'éducation et l'enseignement supérieur.

## Évaluer le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique : quelques résultats à partir du rôle des experts dans la réforme de l'enseignement supérieur au Burundi

- 10 Le tableau présenté dans la partie précédente rassemble la trajectoire de certains experts est-africains sur l'enseignement supérieur. Une limite de cette prosopographie est qu'elle ne nous renseigne pas spécifiquement sur le rôle effectif des experts dans les réformes universitaires. Afin d'éclairer cet angle mort, nous proposons de nous arrêter sur une étude de cas, celle de la réforme au Burundi. Le choix du Burundi – en rien représentatif de la région – est heuristique pour au moins quatre raisons : premièrement, en termes de temporalité, puisque nos enquêtes de terrain ont été réalisées en pleine mutation du secteur burundais, ce qui nous permettait une évaluation plus fine du rôle des experts dans le processus de changement. Deuxièmement, la réforme au Burundi permet de mettre en exergue un facteur que le tableau ne révèle pas : la trajectoire différenciée et les confrontations éventuelles entre les experts est-africains (permanents) et les experts étrangers (non-permanents) qui brouillent encore un peu plus cette catégorie *a priori* homogène de l'expertise. Troisièmement, cette étude de cas discute frontalement l'hypothèse implicite de la littérature posée dans l'introduction puisqu'elle permet de mesurer le rôle des experts dans un Etat qui dépend fortement de l'aide internationale<sup>5</sup>. Enfin, l'exemple burundais engage une réflexion sur les frontières entre les champs de l'expertise et du politique nous permettant de faire une nouvelle proposition théorique en conclusion sur la politisation de l'action publique. Cette présentation monographique se base sur une enquête de terrain menée en février et mars 2013 à Bujumbura où ont été conduits trente-neuf entretiens semi-directifs, notamment pour rencontrer ces experts au cœur de la fabrique et de la mise en œuvre de la réforme.
- 11 Depuis 2007, le système de l'enseignement supérieur burundais est traversé par un vaste programme de réformes du secteur (Provini 2017). En effet, sous l'impulsion de la

coopération française, un projet de restructuration du secteur universitaire est envisagé. Ce processus est impulsé par le programme PARES (Projet d'Appui au Renforcement de l'Enseignement Supérieur) qui a pour objectif la relance de l'enseignement supérieur burundais, fortement fragilisé après la guerre civile entre 1993 et 2006. D'un montant de deux millions d'euros, hors assistance technique, le programme français vise à appuyer institutionnellement le Ministère de l'éducation nationale et de la culture afin de « renforcer ses capacités en matière de définition et de suivi des politiques et stratégies sectorielles »<sup>6</sup>. Plus précisément, ce projet de réforme promeut la mise en œuvre de la réforme du modèle européen « Licence Master Doctorat » (LMD) sur l'ensemble du territoire. Cette intervention extérieure engage une collaboration originale entre des experts français et burundais, pilotant conjointement les différentes phases du projet du programme au sein d'une même structure – le Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur. Le projet est gouverné par deux experts<sup>7</sup> : Jean et Damien. Le premier, burundais, est un haut responsable de l'enseignement supérieur ayant obtenu plusieurs postes de direction. Jean est responsable des activités académiques de l'Université du Burundi (UB) dans les années 1990 avant de devenir directeur de l'École normale supérieure puis de l'École nationale d'administration dans les années 2000. Fort de son expertise et son expérience dans le secteur de l'enseignement supérieur, il est nommé par le recteur de l'UB pour coordonner le projet PARES<sup>8</sup>. Le second, français, est nommé par le Ministère des affaires étrangères pour mener à terme le projet PARES au Burundi. Docteur, agrégé en sciences de gestion et expert-comptable, il dispose d'une grande expérience dans le secteur de l'enseignement supérieur sur le continent en ayant, notamment, conseillé les gouvernements sénégalais, nigérien et gabonais sur les questions et réformes universitaires. La première intervention de la réforme consiste à effectuer un état des lieux du fonctionnement du système universitaire. Plusieurs documents sont rédigés entre 2007-2008 et aboutissent à la publication, en mars 2010, d'un Livre blanc sur l'enseignement supérieur pour le Burundi<sup>9</sup>. Cette étape est effectuée par le Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur, entouré par des experts et professeurs burundais ayant eu des postes de direction dans le secteur de l'enseignement supérieur (recteur de l'UB, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et ministre de l'enseignement de base notamment). L'équipe rassemble notamment Pascal, Simon et Ernest. Pascal, professeur d'histoire et responsable d'une formation de journalisme financée par la coopération belge, est un ancien recteur de l'UB et doyen de la faculté des lettres et de sciences humaines<sup>10</sup>. Simon, professeur de géologie et responsable d'un projet de coopération belge, est également un ancien recteur de l'UB et Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique<sup>11</sup>. Ernest est professeur en science de l'éducation, responsable de la chaire Unesco à l'UB et ancien Ministre de l'enseignement de base<sup>12</sup>. Ces enseignants-chercheurs de l'UB, ayant obtenu des postes à très haute responsabilité dans le secteur de l'enseignement supérieur, captent le projet PARES comme une opportunité afin d'accroître leurs ressources et capitaux, sociaux et économiques principalement.

- 12 Parallèlement à cette première étape, le PARES engage une révision des maquettes et des cursus à l'UB afin de reformuler les programmes enseignés dans les facultés et les instituts de l'établissement. Ce processus est engagé par un collègue de Damien, François. Professeur à l'École nationale supérieure agronomique de Toulouse, François a effectué plusieurs missions entre janvier 2008 et mars 2013 pour la coopération PARES afin de piloter la reformulation des programmes, définir de nouvelles maquettes



des facultés et instituts de l'université et réfléchir à l'élaboration d'une école doctorale pluridisciplinaire. La collaboration entre Damien et François s'est construite au détour d'une rencontre à l'Ambassade de France à Bujumbura. C'est notamment en valorisant son expertise sur le LMD européen et sa connaissance de Damien que François intègre le projet PARES<sup>13</sup>. Cette étape de la réforme engendre la démission de Simon qui estime que la réforme n'est pas préparée adéquatement et consiste à un simple transfert d'ingénierie du Nord au Sud, effectué par des experts du Nord qui appliquent et transmettent leur ingénierie au Sud : « On a [...] commencé à dire dans les facultés : « allez-y, vous allez faire de nouvelles maquettes, etc., mais en fonction de ce qui se [passe] à l'extérieur et en fonction, peut-être, des compétences qui [sont] sur place » [...]. On a commencé à faire des maquettes. Et je vais vous dire, moi j'ai écrit au recteur [de l'UB] en disant : « il ne faudra pas dire que je suis désobéissant mais je me sens incapable de continuer comme ça » [...]. Ce qu'on n'a pas fait et qu'on aurait dû faire [c'est se poser la question] : « On l'adapte comment à nos réalités ? ». Ce qui nous aurait donné la possibilité de réfléchir sur nos systèmes. On n'a pas fait cet exercice »<sup>14</sup>. La construction des maquettes de formation à l'UB s'est souvent réalisée en prenant modèle sur celles existantes dans certaines universités européennes, comme le confirme un proche du recteur de l'établissement : « Il y a d'abord un travail de recherche documentaire. C'est-à-dire, par exemple, à la Faculté de droit, on se réfère, par exemple, à la Faculté de droit de [l'Université de] Nanterre. Et on voit la structure de l'organisation des unités d'enseignement, les éléments d'enseignement qui sont compris là-dedans, et puis, après, par rapport aux besoins et aux priorités du pays, on voit alors quels cours il faut adapter, et placer l'un ou l'autre. C'est comme ça que ça se fait. On n'invente pas la roue qui tourne<sup>15</sup>. » *A priori*, ce résultat valide l'hypothèse posée en introduction sur le poids des experts internationaux et de leurs modèles, dans le processus de politique publique d'un pays sous régime d'aide.

- 13 Une nouvelle phase de la réforme s'initie à partir de 2011 par le vote d'une loi sur l'enseignement supérieur qui vise officiellement à réorganiser l'ensemble du système universitaire sur le modèle européen du LMD. Si cette loi est adoptée le 30 novembre 2011, le décret d'application n'est signé qu'un an plus tard, le 18 octobre 2012<sup>16</sup>. C'est lors de la transition entre l'édition du Livre blanc, le vote de la loi et son décret d'application entre 2011 et 2012 que se greffent, autour du LMD, des enjeux politiques intrinsèques à la construction du secteur de l'enseignement supérieur au Burundi (Provini 2017), dépassant très largement les compétences des experts ainsi que les enjeux techniques de la restructuration d'un système et d'un rythme universitaire. Une nouvelle équipe franco-burundaise est formée pour mettre en œuvre la loi à l'Université du Burundi. Damien est alors remplacé par Julie. Journaliste et docteure de l'École des hautes études en sciences sociales de Paris, Julie est attachée technique du Ministère des affaires étrangères. Elle est responsable de la mise en place du LMD au sein du système universitaire arménien avant de s'occuper du projet PARES depuis 2011 et du transfert du LMD à l'Université du Burundi<sup>17</sup>. Elle travaille en étroite collaboration avec le Recteur de l'UB et avec Emile, professeur de physique, ancien Doyen de la faculté des sciences et conseiller du recteur chargé du PARES<sup>18</sup>. Alors que la première équipe du PARES est resserrée autour d'experts essentiellement spécialisés sur l'enseignement supérieur, la deuxième est élargie et voit l'intervention accrue du gouvernement et de ses tutelles, notamment le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et la Direction générale de l'enseignement supérieur et post-secondaire professionnel. D'une part, avec Frédéric, directeur général de

l'enseignement supérieur et post-secondaire professionnel et vice-président de la Commission nationale de l'enseignement supérieur<sup>19</sup>. Et surtout avec le pilotage de la réforme par le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Alexandre, également professeur de science politique et ancien Directeur des services académiques de l'UB<sup>20</sup>. Alexandre est membre de l'opposition politique et est chargé par le gouvernement de porter à terme cette réforme.

- 14 Dans la dernière étape de la fabrique de la réforme de l'enseignement supérieur, les positions et les recommandations des experts, français notamment, vont se limiter aux aspects techniques et peu politisés, notamment les questions de cursus et de savoir. Dans le processus de politique publique, ces experts vont être dépassés par des acteurs et des enjeux politiques. En effet, la réforme va largement s'écarter du cadre du projet pensé initialement par la coopération française – à savoir l'implémentation d'un LMD burundais. À la réforme de la restructuration du système universitaire sur le modèle européen, soutenue par les experts, s'agregent deux autres composantes : la redéfinition de la nomination des doyens sur critère ethnique et un contrôle de la formation des élites dans les universités et instituts privés qui sont liés au contexte post-crise du Burundi et à la compétition politique entre Hutu et Tutsi (Provini 2017). La loi de 2011 transforme la structure d'un environnement universitaire aux enjeux politiques singuliers. Premièrement, elle pose la question du recrutement des responsables de l'administration universitaire : « la loi n'était pas bien comprise par l'Assemblée. Je dois dire que notre Assemblée nationale n'est pas comme la vôtre, le niveau n'est pas très élevé ! [rires] (...) La tendance était plutôt à voir uniquement les aspects politiques plutôt que les aspects académiques et scientifiques. Les débats tournaient autour, par exemple, de la nomination des doyens, c'était plutôt ça. De quelle ethnie ou de quelle tendance politique doivent-ils provenir ? »<sup>21</sup>. Depuis la signature de l'accord d'Arusha le 28 août 2000<sup>22</sup>, un équilibre ethnique des hauts responsables dans les secteurs publics est prévu constitutionnellement – ce qui a des conséquences sur le fonctionnement de l'UB, institution publique qui doit respecter des quotas pour certains postes administratifs. La loi de 2011 renforce le caractère politique et ethnique du choix des doyens de départements puisque l'administration centrale, qui veille à cet équilibre Tutsi-Hutu, est décisionnaire en dernier ressort – le vote des enseignants étant seulement consultatif<sup>23</sup>. Deuxièmement, le gouvernement va considérer que le transfert du modèle du LMD est l'occasion de mettre en place la Commission nationale de l'enseignement supérieur (CNES) afin de contrôler l'accréditation des établissements privés et les diplômes qui y sont délivrés. L'activité de la CNES amène en filigrane une question hautement politique au Burundi : la formation des élites hutu. Après l'Indépendance, les institutions de l'État étaient dominées par les élites tutsi. Depuis l'accord d'Arusha, la Constitution impose un équilibre, sur une base ethnique et régionale, des élites qui composent l'État et les organismes paraétatiques. Située dans la capitale Bujumbura, l'UB demeure associée à l'élite tutsi et n'a pas réussi à former une nouvelle élite hutu, alors que les établissements privés, qui se sont multipliés depuis les années 2000, ont répondu au besoin dans ce domaine des nouveaux cadres de l'appareil d'État issus de cette ethnie. Or, la plupart des membres de l'élite hutu alors au pouvoir n'avaient pas le niveau minimum requis pour accéder à l'enseignement supérieur : « Il faut savoir que le parti au pouvoir est composé de gens qui sont rentrés d'exil et d'autres qui ont interrompu leur formation à l'Université du Burundi en 1995 (...). Quand ils sont revenus, quand ils sont arrivés, ils ont voulu repartir à l'université. Cela ne posait pas de problème. Mais il

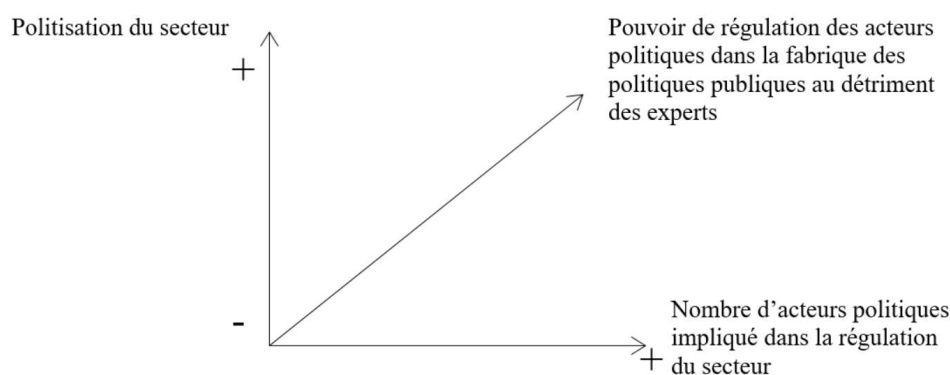
y [en] avait d'autres qui n'avaient même pas terminé les humanités<sup>24</sup> qui ont voulu avoir leurs qualifications pour devenir ministre ou député, étant donné que pour être député il faut un certain niveau de formation, pour être directeur général aussi. Donc, pour se valoriser politiquement, il fallait une qualification professionnelle ou académique, qu'ils n'avaient pas (...). C'est comme ça [qu'il y a eu] dans ces universités privées des types qui n'avaient fait que de l'enseignement primaire avant, qui n'avaient pas le droit de rentrer (*sic*) dans l'enseignement supérieur, donc qui n'avaient pas le diplôme d'État. Et c'est beaucoup de monde comme ça. Beaucoup de députés, beaucoup de sénateurs (...). Et pourtant, la corruption aidant, ils obtenaient leurs diplômes et ils étaient les premiers à être embauchés<sup>25</sup>. » Avec la CNES et la loi de 2011, l'État reprend le contrôle de la formation des élites en décidant que le diplôme d'État – l'équivalent du baccalauréat – sera la condition *sine qua non* pour accéder à l'enseignement supérieur et que les instituts qui ne l'exigent pas devront proposer uniquement des formations professionnelles non universitaires. Aussi, le cas burundais démontre que l'implication des experts dans la dernière réforme de l'enseignement supérieur doit être nuancée. Bien qu'étant au cœur des aspects techniques et des rouages de la réforme, notamment pour organiser sa mise en œuvre, des acteurs et des enjeux politiques se sont greffés au processus d'action publique et ont progressivement écarté le rôle des experts du processus de politique publique – même dans un État sous régime d'aide. Cette étude de cas met également en relief le brouillage des frontières entre les sphères de l'expertise et du politique dans l'exercice de l'action publique, par la trajectoire professionnelle même des acteurs et leur position de chevauchement sur l'académique et le politique, mais également par la négociation du changement.

## Conclusion

- 15 Cet article propose une discussion du rôle des experts dans la fabrique de l'action publique. La littérature sur l'enseignement supérieur en Afrique défend, en filigrane, une hypothèse qui établit un lien entre l'économie politique d'un gouvernement et le rôle des experts internationaux dans le processus de politiques publiques : plus un gouvernement dépend de l'aide internationale, plus le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques est déterminant. Certes, le secteur de l'enseignement supérieur est-africain est structuré par des acteurs-passerelles et une communauté épistémique qui participent à la circulation des référentiels communs d'action publique, mais nous émettons néanmoins des réserves sur cette hypothèse présente dans la littérature dominante. Tout d'abord, nos données démontrent que les experts est-africains identifiés sont généralement des enseignants-chercheurs qui utilisent leurs savoirs et leurs compétences sectoriels pour capter de nouvelles ressources, notamment économiques. La trajectoire de ces experts, qui reprennent à leur compte le référentiel marchand du secteur de l'enseignement supérieur, est le résultat des opportunités professionnelles et des carrières d'universitaires qui perçoivent le secteur de l'enseignement supérieur comme une formidable occasion pour capter de nouveaux postes aux niveaux national et international. La prosopographie proposée aide à nuancer l'hypothèse selon laquelle l'expertise internationale sur l'université s'imposerait par le poids de la dépendance des gouvernements vis-à-vis des organisations internationales. Deuxièmement – et l'étude de la dernière réforme de l'enseignement supérieur au Burundi le démontre –, il convient de ne pas surévaluer mécaniquement le rôle des experts dans la fabrique des

politiques publiques. Bien que les experts burundais et français soient au cœur des aspects techniques et des rouages de la réforme, notamment pour organiser sa mise en œuvre, des acteurs et des enjeux politiques se greffent au processus d'action publique. Ceux-ci ont progressivement écarté le rôle des experts du processus de politique publique – même dans un Etat sous régime d'aide. Cette étude de cas nous permet de mettre en débat une nouvelle hypothèse (figure n° 3) – en réponse à celle proposée dans l'introduction. Nous proposons d'articuler systématiquement le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique au regard de la politisation du secteur – comprise comme la capacité des acteurs politiques à réguler un secteur d'action publique. La proposition est donc la suivante : plus le secteur est politisé, c'est-à-dire régulé par des acteurs et des enjeux politiques, moins le rôle des experts est déterminant, et ce même dans un Etat qui dépend prioritairement de l'aide internationale. Cette hypothèse, qui demandera à être validée (ou invalidée) par de nouvelles confrontations au terrain et par la comparaison, a ceci d'important qu'elle favorise les discussions et croisements entre les travaux sur l'enseignement supérieur, l'expertise et l'analyse des politiques publiques, encore trop rarement menés.

**Figure n° 3.** Proposition d'une nouvelle hypothèse de recherche : le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques au regard de la politisation du secteur



<i>Politisation du secteur</i>	<i>Rôle des experts dans le processus de politique publique</i>
Faible politisation du secteur	Rôle déterminant des experts dans la fabrique des politiques publiques
Forte politisation du secteur	Rôle mineur des experts dans la fabrique des politiques publiques

## BIBLIOGRAPHIE

- Alemu, K.B., T. Halvoren, et M. Mwiandi, dir. 2010a. *Shaping Research Universities in the Nile Basin Countries. Book 1*. Kampala : Fountain Publishers.
- Alemu, K.B., T. Halvoren, et M. Mwiandi, dir. 2010b. *Reshaping Research Universities in the Nile Basin Countries. Book 1*. Kampala : Fountain Publishers.
- Alexander, N.C. 2001. « Paying for Education: How the World Bank and the International Monetary Fund Influence Education in Developing Countries. » *Peabody Journal of Education* 76 (3-4) : 285-338. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2001.9682002>.
- Backouche, I. 2008. « Devenir expert. » *Genèses*, n° 70 : 2-3. <https://doi.org/10.3917/gen.070.0002>.
- Banya, K., Elu. J. 2001. « The World Bank and Financing Higher Education in Sub-Saharan Africa. » *Higher Education* 42 (1) : 1-34. <https://doi.org/10.1023/A:1017584501585>.
- Brock-Utne, B. 2003. « Formulating Higher Education Policies in Africa : The Pressure from External Forces and the Neoliberal Agenda. » *JHEA/RESA* 1 (1) : 24-56. <https://www.jstor.org/stable/24486113>.
- Bugwabari N., A. Cazenave-Piarrot, O. Provini, et C. Thibon, dir. 2012. *Universités, universitaires en Afrique de l'Est*. Nairobi : IFRA ; Paris : Karthala.
- Charton, H. et S. Owuor. 2008. « De l'intellectuel à l'expert. Les sciences sociales africaines dans la tourmente : le cas du Kenya. » *Revue internationale d'éducation Sèvres* 49 : 107-119. <https://doi.org/10.4000/ries.578>.
- Darbon, D., dir. 2009. *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris : Karthala/MSHEA.
- Delpeuch, T. 2009. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. » *Critique internationale*, n° 43 : 153-165. <https://doi.org/10.3917/crii.043.0153>.
- Dezalay, Y., et B.G. Garth. 2002. *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*. Paris : Seuil.
- Genieys, W. 2011. *Sociologie politique des élites*. Paris : Armand Colin.
- Genieys, W., et P. Hassenteufel. 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. » *Gouvernement et action publique* 2012 (2) : 89-115. <https://doi.org/10.3917/gap.122.0089>.
- Haas, P. M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. » *International Organization* 46 (1) : 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Hassenteufel, P., et J. de Maillard. 2013. « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale. » *Gouvernement et action publique* 2 (3) : 377-393. <https://doi.org/10.3917/gap.133.0377>.
- Inzoli, A. 2012. *Le développement économique du Burundi et ses acteurs. XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris : L'Harmattan.
- Johnstone, B.D. 2004. « Higher Education Finance and Accessibility : Tuition Fees and Student Loans in Sub-Saharan Africa. » *JHEA/RESA* 2 (2) : 11-36. <https://www.jstor.org/stable/24486232>.

- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little ; Toronto : Brown.
- Mamdani M. 2007. *Scholars in the Marketplace: The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*. Saint-Paul (Sénégal) : CODESRIA.
- Marcucci, P., D.B. Johnstone et M. Ngolovoi. 2008. « Higher Educational Cost-Sharing, Dual-Track Tuition Fees and Higher Educational Access : The East African Experience. » *Peabody Journal of Education* 83 (1) : 101-116. <https://doi.org/10.1080/01619560701649232>.
- Muller, P. 2000. « L'approche cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. » *Revue française de science politique* 50 (2) : 189-207. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>.
- Muller, P. 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. » *Revue française de science politique*, n° 55 :155-187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.
- Musselin C. 2008. « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? » *Critique internationale*, n° 39 : 13-24. <https://doi.org/10.3917/cii.039.0013>.
- Olivier de Sardan, J.-P. 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala.
- Pillay, P., dir. 2010. *Higher Education Financing in East and Southern Africa*. Somerset West : Center for Higher Education Transformation.
- Provini, O. 2015. « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'État. » Thèse de doctorat de science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01536422>.
- Provini, O. 2016. « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences. » *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* n° 15 : 281-307. <https://journals.openedition.org/cres/2984>.
- Provini, O. 2017. « Discuter la catégorie d'État "fragile" par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes et du (non)changement dans le secteur de l'enseignement supérieur au Burundi. » *Critique internationale* 4 (77) : 103-120. <https://doi.org/10.3917/cii.077.0103>.
- Saint-Martin, D. 2010. « Expertise. » In *Dictionnaire des politiques publiques*, dirigé par L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, 266-274. Paris : Presses de Sciences Po.
- Tokindang, S.J., et D. Gbetnkom. 2012. « Perspectives économiques en Afrique. Burundi. » BAFD, OCDE, PNUD et CEA, Working paper.

## NOTES

1. Cet article est issu de recherche menée dans le cadre d'un doctorat de science politique (Provini 2015), financé par l'Institut français de recherche en Afrique basé à Nairobi (IFRA-Nairobi). La thèse y discute la circulation des politiques de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est au sein de quatre établissements historiques et publiques de la région : les universités de Makerere en Ouganda, de Nairobi au Kenya, de Dar es Salaam en Tanzanie et du Burundi. Les données récoltées sont issues de terrains de recherche, en 2010, dans le cadre d'un mémoire de master 2 et, entre 2011 et 2013, pour le doctorat.

2. Comme définition liminaire des experts et de leur activité – l'expertise –, nous reprenons les éléments proposés par Isabelle Backouche : « Prise en charge par des individus très divers, l'expertise mérite d'être abordée du point de vue de ceux qui l'élaborent. Il est [souvent] impossible de délimiter une population précise, apte à faire œuvre d'expertise [...]. C'est un enjeu d'accéder à ce statut, pour des acteurs multiples, aux formations et parcours contrastés, parfois en vue de pénétrer sur la scène du pouvoir » (Backouche 2008 : 2). Cette définition met ainsi en exergue les difficultés conceptuelles de cette notion qui entoure des réalités souvent hétérogènes d'experts, tout en insistant sur l'indissociabilité de l'expertise et du politique (référence au pouvoir).

3. Les élites qui participent à la circulation des cadres cognitifs de l'action publique ont fait état d'une large littérature scientifique ; voir par exemple les catégories de « policy entrepreneurs » et de « courtiers », respectivement, dans Kingdon (1984) et Olivier de Sardan (1995). Ces travaux tentent généralement de décrire les acteurs « à cheval entre deux configurations et donc entre deux univers de sens, [et] sont capables de langages, ou de décoder le langage d'un monde dans un autre monde » (Muller 2005 : 183). Par leurs capacités cognitives, leur versatilité, la diversité de leurs carrières et des emplois occupés, ces acteurs jouent sur tous les niveaux et registres d'action publique.

4. On remarque, paradoxalement, une sur-représentativité des filières scientifiques parmi les postes de direction des administrations des universités publiques. Les vice-chanceliers ayant porté les principales réformes des universités est-africaines (fin des années 1980-début des années 1990 pour l'Université de Makerere, fin des années 1980-milieu des années 1990 pour l'Université de Nairobi, début des années 1990 et 2000 à l'Université de Dar es Salaam et à la fin des années 2000 pour l'Université du Burundi) proviennent tous des domaines scientifiques. Ainsi, Francis J. Gichaga (Vice-Chancelier de l'Université de Nairobi de 1991 à 2002) a fait ses études en ingénierie, John P. M. Ssebuwufu (Vice-Chancelier de Makerere en Ouganda de 1993 à 2004) en chimie, Matthew L. Luhanga (Vice-Chancelier de l'Université de Dar es Salaam en Tanzanie de 1991 à 2006) en ingénierie informatique ou encore Gaston Hakiza (recteur de l'Université du Burundi de 2005 à 2014) en sciences appliquées.

5. L'aide publique au développement nette, qui est de 93 millions US\$ en 2000, passe à 415 millions US\$ en 2006. Sur la même période, l'aide qui représente 12,8 % du revenu national brut atteint 47,7 % en 2006, le deuxième taux le plus élevé du monde (Inzoli 2012 : 183). En 2011, le budget de l'État est même financé à hauteur de 53,5 % par les bailleurs de fonds et les organisations financières internationales (Tokindang et Gbetnkom 2012 : 2).

6. Extrait consacré au PARES sur le site Internet de l'Ambassade de France : <http://www.ambafrance-bi.org/Projet-PARES,828>, consulté le 10 mai 2015 [archive].

7. Les prénoms ont été modifiés pour conserver l'anonymat des interviewés.

8. Entretien réalisé le 27/03/2013 à Bujumbura.

9. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, *Livre blanc sur l'enseignement supérieur. Mieux former pour reconstruire*. Bujumbura, 2010.

10. Entretien à Bujumbura, 7 mars 2013.

11. Entretien à Bujumbura, 20 mars 2013.

12. Entretien à Bujumbura, 20 mars 2013.

13. Entretien à Bujumbura, 25 mars 2013.

14. Entretien à Bujumbura, 20 mars 2013.
  15. Entretien à Bujumbura, 27 mars 2013.
  16. République du Burundi, *Loi n° 1/22 du 30 novembre 2011 portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, Reproduction du service des presses et Librairie universitaires de l'Université du Burundi, 2012 ; République du Burundi, « Décret n° 100/279 du 18 octobre 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'Université du Burundi », Bujumbura, Cabinet du président, 2012.
  17. Entretien à Bujumbura, 12 février 2013.
  18. Entretien à Bujumbura, 27 février 2013.
  19. Entretien à Bujumbura, 19 mars 2013.
  20. Entretien à Bujumbura, 9 mars 2013.
  21. Entretien à Bujumbura, 27 mars 2013.
  22. L'accord d'Arusha a marqué une étape importante dans le processus de résolution du conflit burundais de 1993. Le texte est notamment ordonné autour de trois axes : un projet de Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, la rédaction d'une nouvelle Constitution reconnaissant les trois entités ethniques du pays (Hutu, Tutsi et Twa) et une réforme de l'armée.
  23. Entretien à Bujumbura, 25 février 2013.
  24. Le diplôme des Humanités marque la fin de l'enseignement secondaire.
  25. Entretiens à Bujumbura, 9 mars 2013 et 19 mars 2013.
- 

## RÉSUMÉS

La littérature scientifique spécialisée sur les recompositions des systèmes universitaires africains comporte une hypothèse en filigrane, plus souvent affirmée que réellement démontrée : le contexte de régime d'aide des Etats et des gouvernements sur le continent africain engagerait une dépendance à l'expertise internationale dans la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur. Aussi, plus un gouvernement dépendrait de l'aide internationale, plus le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques serait déterminant. L'enjeu de l'article est de proposer une discussion de cette hypothèse sur la base de recherches effectuées en Afrique de l'Est sur la transformation des systèmes universitaires entre la fin des années 1980 et le début des années 2010. L'objectif est d'enrichir la recherche sur les mutations de l'enseignement supérieur en Afrique et d'engager des discussions avec les travaux sur le rôle de l'expertise dans le processus des politiques publiques au Nord et au Sud.

## INDEX

**Mots-clés :** politique publique, expertise, enseignement supérieur, dépendance, réforme, changement, Afrique de l'Est

**Index géographique :** East Africa | Afrique de l'Est



## AUTEUR

### **OLIVIER PROVINI**

Maître de conférences en science politique, Université de La Réunion. Chercheur au Centre de recherche juridique. Chercheur associé à Les Afriques dans le Monde, Sciences Po Bordeaux